

УДК 323.4

Овчар І. В.

ОБМЕЖЕННЯ ПРЯМОЇ ТА ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ПРАВОВЕ ПІДГРУНТЯ УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ДО І ПІСЛЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

У статті розглянуто питання визначення і становлення інститутів прямої та представницької демократії у радянський період та їх функціонування в незалежній Україні. Зосереджено увагу на тих складових, які забезпечують обмеження прямої та представницької демократії, створюють підґрунтя мінімізованого впливу народу на суспільно-політичні процеси в Україні.

Дискусії щодо того, який політичний режим є оптимальним для розвитку певної держави – невичерпні, а їх актуальність зростає напередодні виборів, системних криз, владних суперечностей, політичних колапсів. Найбільш дискусійний у всіх проявах та спробах власної реалізації, а також найменш прогнозований – демократичний режим, а відповідно, і форми правління, що при ньому діють.

На сьогодні питання визначення ефективності того чи іншого політичного режиму є предметом обговорення у засобах масової інформації. До наукових досліджень, які глибоко розкривають суть цієї проблеми слід віднести праці В. Любера, М. Марченко [19–20]. Також обов'язковими у вивченні означеної теми є законодавчі акти, політичні стенограми, дискурси [4–7; 10–17].

У політичній науці розрізняють інститути безпосередньої (прямої) демократії, які забезпечують пряме або безпосереднє волевиявлення у питаннях державного і суспільного життя (реалізуються через референдуми, плебісцити – пряме голосування, всенародне обговорення, вибори), й інститути представницької демократії, що забезпечують реалізацію волі громадян через обраних ними представників – депутатів та інших виборних осіб. Ускладнення суспільних відносин і політичних процесів спричинило до переваги представницької демократії над безпосередньою. Спробуємо показати підхід до визначення діяльності інститутів демократії в Україні, норм і принципів їх функціонування в правовому полі та за хронологією їх появи.

Українська політика тяжіла до історично обумовлених традицій демократичного правління, з чітким акцентом на поєднанні її прямої та представницької форм. Найповніший розвиток інститути демократії отримують у правовій державі. Тому демократичний режим повинен наголосувати на забезпеченні законності в дер-

жаві, внаслідок чого в умовній піраміді влади певна першість належить судовій владі перед законодавчою та виконавчою [21, III]. На цій основі визначено основні принципи демократії – суверенітет, більшість та представництво. Передбачено, що участь громадян є важливим аспектом функціонування демократичних систем, виступає вагомим чинником легітимності останніх.

В Україні модель демократії, яка сьогодні функціонує, поєднує пряму і представницьку форми і має необхідне для цього правове підґрунтя. Відповідні положення щодо проведення референдумів і виборів визначені чинною Конституцією України (ст. 69–74) та регулюються додатковими законодавчими актами, постановами [7, 16–17; 4–5; 11].

Залучення демократичних принципів спочатку у законодавство, а пізніше у суспільно-політичну практику розпочалося ще у СРСР. Побудована модель «державного» соціалізму спиралася на делегування громадянами своїх прав на участь в управлінні країною партійно-адміністративному керівництву. Участь населення була можлива лише шляхом формальних демократичних процедур.

Вперше інститут референдуму був закріплений у Конституції СРСР 1936 р., де радянський референдум визначався як «всенародне опитування», а не «всенародне голосування», а отже – слугував лише засобом виявлення думки народних мас. Це означає, що Конституція СРСР не запроваджувала нового для радянського державного права інституту, а застосовувала новий термін для означення інституту опитування. Ототожнення референдуму з опитуванням усунула Конституція СРСР 1977 р. Таким чином, у конституційній практиці було передбачене винесення найбільш важливих питань державного життя на всенародне обговорення та на всенародне голосування – референдум [6; 12–13].

Наприкінці 80-х рр. ХХ ст. референдум одержує визнання як один із найважливіших способів реалізації народом свого суверенітету. Відтак єдиним засобом запобігти проведенню національних референдумів щодо проголошення незалежності в союзних, а також автономних республіках було призначення загальносоюзного референдуму з протилежного за змістом питання – про збереження цілісності Радянського Союзу.

Проведення референдумів символізувало право людей на волевиявлення і визначало наявність демократичних принципів. Хоча практично вони [референдуми] продемонстрували обмежену участь народу у вирішенні суспільно значимих питань. Адже така форма волевиявлення не забезпечувала прийняття участі у подальших подіях, не долучала народ до кінцевого результату, а була лише виявом суспільної думки, мала консультативний характер і без інститутів представницької демократії втрачала значимість. Демократія контролювалася владою, тому могла використовуватись для реалізації штучно змодельованих політичних схем і бути засобом подолання різноманітних конфліктів. Ця її особливість не лише не втратила своєї значимості сьогодні, а й набула виразніших форм і досконаліших методів застосування.

Українські реалії розгорталися так. У березні-травні 1990 р. відбулися вибори народних депутатів Верховної Ради України та Рад усіх рівнів. Був змінений у бік демократичних ознак Закон про вибори, за яким депутати обиралися прямим таємним голосуванням з альтернативних кандидатур [10–11]. Це означало, що змінювався вектор звітності та відповідальності політичної верхівки за свою діяльність і переходив від Генерального секретаря Компартії до народу. Вже з 15 травня 1990 р. Верховна Рада УРСР почала працювати як постійно діючий парламент.

Наступний акт вирішення подальшої долі СРСР відбувся у березні 1991 р. під час проведення референдуму¹, підсумки якого свідчили, що громадяни УРСР висловились за вихід з держави, яка прагненням більшості населення СРСР мала бути збереженою [12; 15]. Хоча результати референдуму можна трактувати і з іншого боку: у голосуванні не взяли участь більшість жителів Грузії, Молдови, Литви, Латвії, Естонії – територій, котрі стояли на шляху до суверенізації. Половина населення Москви та Ленінграда висловились проти збереження СРСР [22, 421]. Тобто ми не маємо підстав стверджувати, що кількісно озвучений і якісно виправданий

показник відповідав тогочасній дійсності й представляв волевиявлення народу країни.

Разом з тим, формула референдуму, що включала декілька принципово важливих питань, мала свій підтекст: про збереження Радянського Союзу, про збереження суспільного устрою, про суверенітет суб'єктів федерації, що не могло не забезпечити позитивного результату хоча б в одній площині. Результат був досягнутий, але через багатозначність формулювання, кожен мав можливість його трактувати по-своєму. Логіка прихильників незалежності звела результати референдуму до визначення: для зруйнування тоталітарної спадщини минулого необхідно ліквідувати саму державу, і, в кращому разі, створити на її місці міждержавний союз [18, 46].

Вважаємо, що питання, які виносились на референдум, у політику на всесоюзному рівні позитивних зрушень не внесли. Адже потребу збереження чи реорганізації СРСР мали вирішувати політики, яким народ делегував право представляти їх інтереси у вищих «коридорах влади». Постала ситуація, коли політичні діячі не хотіли нести відповідальність за процес реформування радянського суспільства, що вийшов з-під їхнього контролю і перетворився на боротьбу за розподіл влади та її захоплення.

Щодо України, то референдум став одним з підсумків використання демократичних норм, згідно з якими суспільство було включене у процес політичних трансформацій. Так був здійснений перехід від Декларації про державний суверенітет до всенародного визнання потреби у незалежності. Ця процедура відповідала положенням Конституції СРСР 1977 р. і Закону від 3 квітня 1990 р. «Про порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки зі складу СРСР» [9, 417–423]. Тому були дотримані усі юридичні умови виходу УРСР зі складу СРСР.

Для самостійного ведення політики та отримання права бути суб'єктом політичної взаємодії, необхідні були правові норми, чинні закони. Для цього протягом квітня-червня 1991 р. ВР УРСР прийняла низку законів і постанов, що забезпечували становлення Української держави як самостійного суб'єкта політики. 1 травня 1991 р. ВР обговорювала концепцію нової Конституції [16, арк.4–73]. 5 липня парламентарії прийняли пакет законів щодо запровадження президентства у республіці. Так були вироблені необхідні механізми для функціонування тих гілок влади, які були визначені у Декларації про державний суверенітет України і забезпечували демократичний вектор її розвитку.

Кроком на шляху до здійснення незалежності й підтвердження її правового статусу стало прийняття Конституції України у 1996 р. та внесен-

¹ Процедура проведення референдуму – всесоюзного і республіканського – була передбачена у Конституції СРСР 1977 р. (ст. 5, 49, 108) і регламентувалася, за необхідності, відповідними постановами Верховної Ради СРСР.

ня поправок до неї. У чинному конституційно-правовому законодавстві України втілена засада поєднання форм безпосередньої та представницької демократії, які покликані забезпечити необхідні умови для того, щоб громадяни не тільки володіли правом на самоврядування, а й могли фактично здійснювати його.

Ст. 1 Конституції України визначає Україну як демократичну державу. У ст. 5 ідеться про те, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [7, 4]. Тобто передбачено право народу на реалізацію законодавчої ініціативи, але це право не є врегульованим, не прописана процедура його здійснення. У чинній редакції Основного Закону держави відсутні засади реалізації такої форми безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива.

У ст. 38 Конституції України закріплено «право громадян брати участь у всеукраїнському та місцевому референдумах» [7, 10]. Ст. 72 визначає їх право ініціювати всеукраїнський референдум: «проголошується за народною ініціативою» [7, 16], але не вказує предмет ініціювання. Тому право народу на ініціювання всеукраїнського референдуму має декларативний характер і потребує чіткого тлумачення у Конституції. Не вказує на механізми, предмет, підстави та юридичні наслідки загальнонаціональних референдумів і Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [5].

Ст. 39 забезпечує право громадян мирно збиратися та проводити мітинги і демонстрації [7, 10]. Однак обмеженням є те, що такі збори не мають нормативно-правових наслідків, бо не передбачені механізми прямої реалізації результатів громадських обговорень. Отже, громадяни України маючи права і володіючи інформацією про можливість їх використання, не можуть практично реалізувати ці права, застосувати як належить. Якщо площина нинішньої політичної дійсності розвиває та декларує потреби впливу громадян на певні ситуації з посиленнями на чинне законодавство, то в цих же нормативно-правових актах є не прописані принципи і механізми реалізації прав, які стають їх обмеженнями. Що детальніше аналізувати документи комплексно, то більше взаємовиключних моментів можна помітити.

Вважаємо, що чинники, які стримують пряму демократію є мотивовано-обґрунтованими й забезпечують суспільство від різних проявів хаосу. Водночас, зменшення ролі представницької демократії розглядаємо як порушення прав громадян, можливості їх участі в регулюванні суспільно-політичного життя.

Представницька демократія припускає здійснення народом своєї влади через органи державної влади, що ним обираються, і органи місцевого самоврядування. До інститутів представницької демократії, зокрема, належать сесії парламенту, депутатські групи в парламенті, депутатські запити і т. ін. Нинішній варіант політичної взаємодії наголошує на важливому компоненті представницької демократії – виборах.

Вибори є засобом легітимізації влади, положення про їх проведення закріплені на законодавчому рівні і характеризують реалізацію принципів представницької демократії [4]. Практика обрання Президента України визначена Конституцією України та відповідними законодавчими нормами країни і, не враховуючи елементів фальшування та способів маніпулятивного впливу, що стосуються лише індивідуальних відносин між кандидатами на вказану посаду, є відносно досконалою для молоді держави, яка перебуває на стадії розвитку і укріплення демократії. Однак подальша політична діяльність обраного кандидата безпосередньо пов'язана з його партійною приналежністю. Можемо говорити, що сучасна демократія – це демократія партійна. Щоб підтвердити цю думку, достатньо простежити за тактикою й змістом діяльності народних депутатів, Президента і його апарату, Прем'єр-міністра та представників уряду.

Проблемне і дискусійне також питання про обрання народних депутатів. Пропорційна виборча система, яка сьогодні діє, визначає виборчу практику як партійну. Відсутність на даному етапі в українському політикумі чіткої партійної ідеології і закритість списків від виборців є умовою обмеження представницького права громадян. Створена система, при якій політики одержують безумовний, імперативний мандат від виборців, а український парламентаризм стає вираженням відчуження влади від суспільства. Адже позбавити депутата його статусу можуть лише парламентарі.

Це визначає щонайменше дві проблеми, які дають змогу говорити про обмеження представницької демократії: по-перше, регулювання відносин між громадянами (суспільством) і владою (державою); по-друге, визначення та ідентифікація осіб, які представляють інтереси громадян у органах влади. Адже партії, за списками яких проходять представники на владні посади, є засобом досягнення і утримання влади, але не способом представлення інтересів тих, хто їх обирав.

Сьогодні, коли питання проведення виборів стало засобом утримання і переділу влади, виникла нова проблема: небажання народу йти на виборчі дільниці. В рамках проведення чергової реформи виборчої системи, політики пропону-

ють варіант відкритих виборчих списків з преференціями. Мотивація пов'язана з тим, що закривши від виборців списки, їх позбавляють можливості впливати на персональний склад представницького органу, а відповідно – обмежують норми представницької демократії. За новою системою, яка перебуває на етапі обговорень, а законопроекти подані на розгляд Верховної Ради України, виборець матиме можливість реалізувати своє конституційне право на делегування повноважень конкретним представникам, а не колу людей [8; 23].

Політичні партії мають стати інструментом для реалізації принципів демократії, створюватися і розвиватися як повноцінні політичні суб'єкти, носії норм демократії. Потрібно подолати нинішній недолік, коли спроби створити багатопартійність зумовлювали формування дрібнопартійності в Україні та забезпечували «поглинання» малих партій великими. Це означає, що загальнонаціональних політичних партій, що їх ідентифікували би громадяни, досі практично немає. Таке становище створює чимало формальних обмежень принципів демократії, оскільки без політичних партій не може бути виборів до органів влади і, відповідно, не може бути реалізоване народовладдя – основна норма, яка гарантується Конституцією України. За нею йдуть прямі вибори, котрі передбачають,

що громадянин, приходячи до виборчої скриньки, делегує своє право на управління країною іншій особі (ст. 71 Конституції України [7, 16]. Ст. 103 Основного Закону держави дублює цю норму щодо виборів Президента [7, 27]). Реалізація такої системи сприяла б утвердженню реальної багатопартійності, забезпечила б розвиток сильних політичних структур, дала б людям можливість знати тих, кому вони доручають керувати країною.

Таким чином, оглядово виділивши окремі напрями застосування прямої і представницької демократії в українській політиці, можемо побачити межі їх дієвості. Хоча норми їх використання прописані та визначені відповідними законодавчими актами, вони не завжди вказують на механізми реалізації задекларованих принципів і не передбачають способи відповідальності за наслідки, до яких вони ведуть. У цьому ми бачимо обмеження демократії.

Питання обмежень прямої і представницької демократії визначається співвідношенням цих форм зі сталими теоретичними нормами політичної науки і задекларованими принципами у законодавстві України та порівнюється з реаліями суспільно-політичного життя. Можемо дискутувати про переваги та недоліки цих обмежень, але констатуємо факт їх присутності в межах української політики і законодавства.

1. Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про вибори народних депутатів СРСР» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/>
2. Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про всенародне голосування (референдум СРСР)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР у питаннях виборчої системи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document>
4. Закон України «Про вибори народних депутатів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
5. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>
6. Конституция (Основной Закон) СССР: Принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. // Конституция СССР и развитие советского законодательства. – М. : Юридическая литература, 1981. – С. 23–76.
7. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 1 серпня 2008 р. – К. : Видавництво Паливода А. В., 2008. – 48 с.
8. Проекти Закону України «Про внесення змін до Закону України про вибори народних депутатів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. Хрестоматия по новейшей истории России. 1917–2004 : В 2 ч. / [Под ред. А. Киселева, Э. Щагина]. – Ч. 2 : 1945–2004. – М. : Дрофа, 2005. – 607 с.
10. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі ЦДАВОВУ). Документи з питань діяльності Верховної Ради Української РСР, надіслані до адміністрації Президента СРСР, Ради Міністрів СРСР, ЦК Компартії України (довідки, інформація). – Ф. 1-Р. – Оп. 17. – Спр. 226 а. – Арк. 1–100.
11. ЦДАВОВУ. Проекти альтернативних законів про вибори народних депутатів Української РСР та місцевих рад республіки. – Ф. 1-Р. – Оп. 18. – Спр. 1075. – Арк. 1–254.
12. ЦДАГОУ. Довідка ідеологічного відділу ЦК КПУ «Про політичні підсумки Всесоюзного референдуму і республіканського опитування 17 березня 1991 року» (ПБ-12) І. – Ф. 1. – Оп. 11. – Спр. 2269. – Арк. 1–4.
13. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі ЦДАГОУ). Довідки, інформації відділу ЦК КПУ по зв'язках з Радами, політичними і громадськими організаціями, обкомів партії про хід виконання постанови ЦК КПУ від 23 січня 1991 року «Про проекти Союзного договору та масово-політичну роботу в зв'язку з проведенням всесоюзного референдуму про збереження Союзу РСР» (ПБ-9) ІІ. – Ф. 1. – Оп. 11. – Спр. 2258. – Арк. 1–53.
14. ЦДАГОУ. Питання, не розглянуті на засіданні Політбюро ЦК КПУ в 1991 році (І. «Про проект Конституції України», ІІ. «Про проект програми КПУ»). – Ф. 1. – Оп. 11. – Спр. 2316. – Арк. 1–157.
15. ЦДАГОУ. Проект договору про Союз Суверенних держав та записка відділів ЦК КПУ про цей проект та економічні розрахунки, правові висновки щодо входження України до Союзу на умовах, визначених згаданим проектом. – Ф. 1. – Оп. 32. – Спр. 2901. – Арк. 1–56.
16. ЦДАГОУ. Проект нової Конституції України, підготовлений за дорученням ЦК КПУ групою науковців. – Ф. 1. – Оп. 32. – Спр. 2902. – Арк. 1–77.
17. ЦДАГОУ. Стенограма засідання Політбюро ЦК КПУ з питань «Про проект нової Конституції України» (ПБ-15) І. – Ф. 1. – Оп. 11. – Спр. 2278. – Арк. 1–52.

18. Долженков О. Чи є пострадянські країни перехідними суспільствами? / Олександр Долженков // Людина і політика. – 2001. – № 2. – С. 43–50.
19. Лобер В. Демократия : исторические корни, содержание и тенденции развития / В. Лобер. – М. : Знание, 1992. – 64 с.
20. Марченко М. Демократия в СССР : факты и домыслы / М. Марченко, И. Рожко. – М. : Мысль, 1988. – 282 с.
21. Політологія. Історія і теорія політичної науки / [Б. Кухта, О. Красівський, А. Ліпенцев]. – Львів : Кальварія, 2004. – 272 с.
22. Трагедия великой державы : национальный вопрос и распад Советского Союза / [Ред. Г. Севостьянов; Сост. С. Исхаков]. – М. : Социально-политическая мысль, 2005. – 600 с.
23. Хто зіпсував представницьку демократію? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.sprotiv.org](http://www.sprotiv.org)

I. V. Ovchar

THE LIMITATIONS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY: THE LEGAL BASIS OF UKRAINIAN POLICY BEFORE AND AFTER THE INDEPENDENCE

The article describes the definition and the process of establishment of institutions of representative democracy during the Soviet period and their functioning in the period of independent Ukraine. The attention is concentrated on those components which provide restrictions of direct and representative democracy, create the ground for a minimized influence of the population on political processes in Ukraine.

УДК 32.019.5:614

Семигіна Т. В.

ГРОМАДЯНСЬКІ ІНІЦІАТИВИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Громадянські ініціативи є складовими громадянського суспільства й демократичного політичного устрою. Вони можуть реалізовуватися у різних формах, які часто доповнюють одна одну. У сфері охорони громадського здоров'я, зокрема, у протидії епідемії ВІЛ/СНІДу, громадянські ініціативи, забезпечують громадський контроль за діяльністю органів влади, призводять до демонополізації медичної сфери і втілення сучасних підходів до охорони громадського здоров'я, а також, завдяки реалізації проектів і надання послуг, сприяють поліпшенню становища людей із проблемами здоров'я.

Охорона громадського здоров'я передбачає залучення численних державних інституцій національного та регіонального рівнів до втілення програм, спрямованих на підтримку здоров'я населення. У сучасному світі визнано, що важливу роль у формуванні та реалізації політики охорони громадського здоров'я відіграє також і громадськість. Вона виступає не лише об'єктом цієї політики, а й її зацікавленою стороною, а в деяких випадках, особливо за умов високого ступеня розвитку громадянського суспільства й ліберально-демократичного устрою, який передбачає плюралістичний підхід до політичного процесу, – активним гравцем (суб'єктом) політики.

Слід відзначити, що проблеми державного управління в сфері охорони здоров'я, політики охорони громадського здоров'я висвітлені у працях В. Москаленка, Б. Волоса, Ю. Вороненка, З. Гладуна, В. Кучеренка, В. Лехан, В. Рудого,

А. Сердюка, І. Солоненка та інших. Актуальні питання становлення громадянського суспільстві в Україні, зокрема, взаємодії його інституцій з органами державної влади, аналізували В. Барков, О. Винников, В. Горбатенко, О. Дергачов, І. Кресіна, І. Курас, М. Лациба, М. Михальченко, Т. Розова, Ф. Рудич, С. Рябов, Г. Щедрова та ін. Зосередили свою увагу на вивченні досвіду функціонування громадянського суспільства в зарубіжних країнах та можливості його застосування у вітчизняних умовах Г. Зеленько, О. Ковальова, А. Кудряченко, Ф. Рудич. Однак у науковій літературі бракує даних, що поєднували б механізми державного управління галуззю охорони здоров'я і механізми залучення громадськості до участі у формуванні та реалізації політики охорони громадського здоров'я.

Ця стаття представляє результати аналізу ролі громадянського суспільства у політиці охорони